

# KUVAILULEHTI

Julkaisija  
Opetusministeriö

Julkaisun päivämäärä  
6.6.2002

|  |                |  |  |
|--|----------------|--|--|
| Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)   |                | Julkaisun laji<br>Työryhmän muistio    |  |
| Kansalaistoiminnan esteiden poistamistyöryhmä  |                | Toimeksiantaja<br>Opetusministeriö     |  |
| Puheenjohtaja: Rauno Anttila<br>Sihteeri: Rainer Anttila   |                | Toimielimen asettamispvm<br>23.11.2001 | Dnro<br>45/043/2001                                  |
| Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen)<br>Kansalaistoiminnan esteiden poistaminen<br>(Möjligheter att undanröja hinder för medborgarverksamhet)   |                |  |  |
| Julkaisun osat<br>Kuvalehti, sisällysluettelo, opetusministeriölle, johdanto, yhdistystoiminnan lainsäädännöllinen perusta, yhdistyksen kirjanpito ja ennakonpidätys, yhdistyksen toiminnan ja varainhankinnan verotus, yhdistys työnantajana, muita kansalaisjärjestöjen toimintaan liittyviä esteitä, yhteenveto, liite  |                |  |  |
| <p>Tiivistelmä</p> <p>Kansalaistoiminnan esteiden poistamistyöryhmän nimittäminen oli Paavo Lipposen II hallituksen hallitusohjelman mukainen toimenpide ja kulttuuriministerin asettaman selvitysmies Risto Niemisen työn jatkoa.</p> <p>Kansalaistoiminta on käsitteenä laaja ja sillä ei ole yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Työryhmä päätti, että tämän työn yhteydessä kansalaistoiminnalla tarkoitetaan rekisteröityjen, yhdistysmuotoisten kansalaisjärjestöjen toimintaa, joka ei lisäksi ole yhdistysten elinkeinotoimintaa.</p> <p>Työryhmä esittää 18 kohdan kehittämislistan. Esitykset ovat erimitallisia, mutta ne antavat kaikki osaltaan kansalaisjärjestöille paremmat mahdollisuudet keskittyä yhdistysten sääntömääräisen tarkoituksen toteuttamiseen eli omaan yleishyödylliseen työhönsä.</p> <p>Esitykset jakaantuvat neljään ryhmään. Ensimmäisen ryhmän esitykset kohdistuvat säädöksiin, joiden muutoksilla kansalaistoiminnan esteitä voitaisiin välittömästi poistaa. Toisen ryhmän esitykset liittyvät laintulkinnan selkeyttämiseen ja kolmanneksi käsitellään asioita, joiden valmistelussa kansalaistoiminnan erityispiirteet tulisi erityisesti ottaa huomioon. Viimeisen ryhmän esityksissä ajatuksena on, että kansalaisjärjestöjen velvoitteita voitaisiin hoitaa yhteisesti pienellä hallinnolla ja edullisesti.</p> <p>Lisäksi työryhmä haluaa painokkaasti tuoda esiin kansalaistoiminnan yleisen yhteiskuntapoliittisen painoarvon ja merkityksen. Nyt tehty työ on keskittynyt yksittäisten esteiden poistamiseen. Työryhmän käsityksen mukaan kokonaisvaltainen kansalaistoiminnan ja yhteiskunnan välisen suhteen kehittäminen edellyttäisi laajan yhteiskuntapoliittisen ohjelman käynnistämistä. Työ voisi alkaa opetusministeriön johdolla yhteistyössä muiden viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa.</p> |                |  |  |
| Avainsanat (asiasanat)<br>Kansalaistoiminta, kansalaisjärjestö, yhdistys, kansalaistoiminnan lainsäädännölliset ja hallinnolliset esteet   |                |  |  |
| Muut tiedot  |                |  |  |
| Sarjan nimi ja numero<br>Työryhmän muistio 23:2002   |                | ISSN<br>0359-761X                      | ISBN<br>952-442-148-8<br>952-442-127-5(virheellinen) |
| Kokonaissivumäärä<br>28  | Kieli<br>Suomi | Hinta                                  | Luottamuksellisuus<br>Julkinen                       |
| Jakaja<br>Yliopisto  |                | Kustantaja<br>Opetusministeriö         |  |

## PRESENTATIONSBLAD

Utgivare  
Undervisningsministeriet

Utgivningsdatum  
6.6.2002

|  |                 |   |   |
|--|-----------------|---|---|
| Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)  |                 | Typ av publikation<br>Arbetsgruppspromemoria  |   |
| Arbetsgruppen för undanröjande av hinder för medborgarverksamhet   |                 | Uppdragsgivare<br>Undervisningsministeriet    |   |
|  |                 | Datum för tillsättandet av organet 23.11.2001 | Dnr<br>45/043/2001                              |
| Ordförande Rauno Anttila<br>Sekreterare Rainer Anttila   |                 |   |   |
| Publikation (även den finska titeln)   |                 |   |   |
| Möjligheter att undanröja hinder för medborgarverksamhet<br>(Kansalaistoiminnan esteiden poistaminen)  |                 |   |   |
| Publikationens delar   |                 |   |   |
| <p>Sammandrag</p> <p>Tillsättningen av en arbetsgrupp för att undanröja hinder för medborgarverksamhet var en åtgärd enligt programmet för Paavo Lipponens II regering och en fortsättning på den av kulturministern tillsatta utredningsmannen Risto Nieminsens arbete.</p> <p>Som begrepp är medborgarverksamhet brett och har ingen allmänt godkänd definition. Arbetsgruppen beslöt att med medborgarverksamhet i samband med detta arbete avse sådan verksamhet inom registrerade föreningar som inte är föreningens näringsverksamhet.</p> <p>Arbetsgruppen lägger fram en lista med 18 utvecklingspunkter. Förslagen är av olika storleksordning, men ger alla för sin del medborgarorganisationerna bättre möjligheter att koncentrera sig på föreningens stadgeenliga syfte, dvs. sitt allmännyttiga arbete.</p> <p>Förslagen indelas i fyra grupper. Förslagen i den första gruppen gäller bestämmelser som, om de ändras, omedelbart kan undanröja hinder för medborgarverksamhet. Förslagen i den andra gruppen gäller förtydliganden av lagstiftningen och för det tredje behandlas ärenden där särdragen i medborgarverksamhet bör beaktas särskilt i beredningen. I förslagen i den sista gruppen är tanken den att medborgarorganisationernas skyldigheter skall kunna skötas kollektivt med en liten förvaltning och förmånligt.</p> <p>Dessutom vill arbetsgruppen kraftigt betona medborgarverksamhetens allmänna samhällspolitiska tyngd och betydelse. Det arbete som nu har utförts har koncentrerat sig på att undanröja enskilda hinder. Enligt arbetsgruppens uppfattning förutsätter utvecklingen av relationen mellan en övergripande medborgarverksamhet och samhället ett brett samhällspolitiskt program. Arbetet kunde startas under undervisningsministeriets ledning och i samarbete med andra myndigheter och medborgarorganisationerna.</p> |                 |   |   |
| <p>Nyckelord</p> <p>Medborgarverksamhet, medborgarorganisation, förening, hinder i lagstiftningen och förvaltningen</p>  |                 |   |   |
| Övriga uppgifter   |                 |   |   |
| Seriens namn och nummer<br>Promemorior av undervisningsministeriets arbetsgrupper 23:2002  |                 | ISSN<br>0359-761X                             | ISBN<br>952-442-148-8<br>952-442-127-5(oriktig) |
| Sidoantal<br>28  | Språk<br>Finska | Pris  | Sekretessgrad<br>Offentlig                      |
| Distribution<br>Universitetstryckeriet   |                 | Förlag<br>Undervisningsministeriet            |   |

## DESCRIPTION

Publisher  
Ministry of Education

Date of publication  
6.6.2002

|  |                     |   |   |
|--|---------------------|---|---|
| Authors (If a committee: name of organ, chair, secretary)<br>The committee for removing obstacles to civic action<br><br>Chair: Rauno Anttila<br>Secretary: Rainer Anttila   |                     | Type of publication<br>Committee report |   |
|  |                     | Contracted by<br>Ministry of Education  |   |
|  |                     | Committee appointed on<br>23.11.2001    | Dno<br>45/043/2001                                |
| Name of publication (also in Swedish)<br>Removing obstacles to civic action (Kansalaistoiminnan esteiden poistaminen)  |                     |   |   |
| Abstract<br><br>The committee for removing obstacles to civic action carries on the work done by the Risto Nieminen one-man-committee.<br><br>Civic action is a large concept and has no generally accepted definition. For the purposes of its work, the committee defined it as not-for-profit activities of registered non-governmental organisations.<br><br>The committee proposes a list of 18 development measures, which are not commensurate but will help NGOs to concentrate on fulfilling their statutory purpose, that is, their non-profit work.<br><br>The proposals fall into four groups. The first one relates to statutes. The proposed amendments to legislation would immediately remove some obstacles. Measures proposed in the second group would clarify the interpretation of law. The third group of proposals has to do with matters in which the specific features of civic activity should be taken into account. The last group includes proposals for ways to collectively manage the NGOs' obligation with light administration and at low cost<br><br>In addition, the committee wishes to highlight the social policy value and significance of NGOs. In its work, the committee focused on removing individual obstacles, because holistic development of the relationship between civic activity and society would entail an extensive social policy programme. Work towards this end could be initiated by the Ministry of Education in cooperation with other authorities and with NGOs |                     |   |   |
| Other information  |                     |   |   |
| Name and number of series<br>Committee report 23:2002  |                     | ISSN<br>0359-761X                       | ISBN<br>952-442-148-8<br>952-442-127-5(incorrect) |
| Number of pages<br>28  | Language<br>Finnish | Price                                   | Degree of confidentiality<br>Public               |
| Distributed by<br>Helsinki University Press  |                     | Published by<br>Ministry of Education   |   |

Opetusministeriölle

Opetusministeriö asetti 23.11.2001 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin:

1. Selvittää, mitä lainsäädännöstä tai viranomais määräyksistä aiheutuvia hallinnollisia toimenpiteitä vaaditaan yleishyödyllisiltä yhteisöiltä.
2. Arvioida vaadittujen hallinnollisten toimenpiteiden välttämättömyys.
3. Tehdä esitys tarpeellisista ja toteuttamiskelpoisista muutoksista.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin johtaja Rauno Anttila (OPM) ja jäseniksi yhteyspäällikkö Kerstin Ekman (SLU), pääsihteeri Aaro Harju (Kansalaisfoorumi SKAF), lainsäädäntöneuvos Tarja Kröger (TM), vanhempi hallitussihteeri Antti Posio (STM) ja kulttuuriasiainneuvos Mirja Virtala (OPM). Työryhmän sihteeriksi opetusministeriö määräsi erityisasiantuntija Rainer Anttilan (SLU).

Työryhmä otti nimekseen Kansalaistoiminnan esteiden poistamistyöryhmä. Työryhmä koontui kahdeksan kertaa. Työnsä aikana kuuli yhdistysoikeuden asiantuntijaa, professori Heikki Halilaa.

Työn määräaika oli 31.5.2002.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä jättää yksimielisen muistionsa opetusministerille.

Helsingissä 6.6.2002

Rauno Anttila

Kerstin Ekman

Aaro Harju

Tarja Kröger

Antti Posio

Mirja Virtala

Rainer Anttila

# SISÄLTÖ

|  |    |
|--|----|
| 1. JOHDANTO .....  | 1  |
| 1.1 Työn rajaus .....  | 1  |
| 1.2 Selvitys kansalaistoiminnan esteistä .....                         | 1  |
| 2. YHDISTYSTOIMINNAN LAINSÄÄDÄNNÖLLINEN PERUSTA .....                  | 3  |
| 2.1 Yhdistyksen perustaminen ja ilmoitukset .....                      | 3  |
| 2.2 Yhdistyksen hallituksen tehtävät .....                             | 3  |
| 2.3 Hallituksen jäsenen vastuut .....                                  | 4  |
| 3. YHDISTYKSEN KIRJANPITO JA ENNAKONPIDÄTYS .....                      | 6  |
| 3.1 Kirjanpito .....   | 6  |
| 3.2 Yhdistyksen ennakonpidätysvelvollisuus .....                       | 6  |
| 3.3 Ilmoitukset verovirastoon .....                                    | 6  |
| 3.3.1 Valvontailmoitus .....   | 7  |
| 3.3.2 Vuosi-ilmoitus .....   | 7  |
| 3.3.3 Suorituksen saajan tosite .....                                  | 7  |
| 4. YHDISTYKSEN TOIMINNAN JA VARAINHANKINNAN TULOJEN VEROTUS .....      | 9  |
| 4.1 Elinkeinotulon käsite .....  | 9  |
| 4.2 Tulo- ja arvonlisäverolaki .....                                   | 10 |
| 4.3 Ennakkotieto ja -ratkaisu yhdistyksen veroasiassa .....            | 11 |
| 4.4 Lahjoituksen vähennysoikeus .....                                  | 11 |
| 5. YHDISTYS TYÖNANTAJANA .....   | 13 |
| 5.1 Yhdistyksen lukuun tehtävään työhön sovellettavat säännökset ..... | 13 |
| 5.1.1 Työsuhteisen työn tunnusmerkit .....                             | 13 |
| 5.1.2 Tavanomainen harrastustoiminta .....                             | 14 |
| 5.2 Yhdistystoiminnassa tapahtuvan työnteon tyypit .....               | 14 |
| 5.3 Yhdistys oikeussuhteen luonteen arvioijana .....                   | 15 |
| 5.4 Työsuhteesta johtuvia työnantajan velvoitteita .....               | 15 |
| 5.4.1 Työsopimuslaista johtuvia velvoitteita .....                     | 16 |
| 5.4.2 Työaikalaista ja vuosilomalaista johtuvia velvoitteita .....     | 16 |
| 5.4.3 Työeläkelainsäädännöstä johtuvia velvoitteita .....              | 17 |
| 5.4.4 Muista laeista johtuvia velvoitteita .....                       | 17 |
| 6. MUITA KANSALAI SJÄRJESTÖJEN TOIMINTAAN LIITTYVIÄ ESTEITÄ .....      | 19 |
| 6.1 Kokoontumislain mukainen vastuuvakuutus .....                      | 19 |
| 6.2 Pienarpajaiset .....   | 19 |
| 6.3 Teosto- ja Gramexmaksut .....                                      | 20 |
| 6.4 Julkishallinnon avustuskäytännöt .....                             | 21 |
| 7. YHTEENVETO .....  | 22 |
| 7.1 Välittömät säädösten muutoshankkeet .....                          | 22 |
| 7.2 Laintulkinnan selkeyttäminen .....                                 | 23 |
| 7.3 Kansalaistoiminnan erityispiirteiden huomioon ottaminen .....      | 23 |
| 7.4 Vastuiden hoito yhteisesti .....                                   | 24 |
| LIITTEET .....   | 25 |

# 1. JOHDANTO

Kansalaistoiminnan esteiden poistamistyöryhmän nimittäminen on Paavo Lipposen II hallituksen hallitusohjelman mukainen toimenpide ja kulttuuriministerin asettaman selvitysmies Risto Niemisen työn jatkoa. Nieminen toteaa työssään ”Selvitysmiehen ehdotus kansalaistoiminnan ja liiketoiminnan julkisen tukemisen eriyttämisessä noudatettavista periaatteista erityisesti liikuntajärjestöjen osalta (8.9.2000): ”Kansalaistoiminnan mahdollisuuksia edistetään poistamalla, vähentämällä ja yksinkertaistamalla kansalaistoiminnasta hallintobyrokratian sekä taloudellisia että hallinnollisia velvoitteita. Tämä on voimakas poliittinen ja ideologinen päätös kansalaistoiminnan puolesta. Kansalaistoiminta saa siten ”epätasapuolisen” edun. Lopputulos on kuitenkin yhteiskunnallisessa katsannossa merkittävästi positiivinen ja vastaa yleisesti hyväksyttyjä yhteiskuntapoliittisia linjauksia.”

## 1.1 Työn rajaus

Opetusministeriö nimitti Kansalaistoiminnan esteiden poistamistyöryhmän tekemään yksityiskohtaista selvitystyötä Niemisen ehdotuksen mukaisesti. Työn alussa työryhmä määritteli työnsä rajat. Työryhmän käsityksen mukaan kansalaistoiminta on käsitteenä laaja ja sillä ei ole yleisesti hyväksyttyä yksiselitteistä määritelmää. Työryhmä päätti, että tämän työn yhteydessä kansalaistoiminnalla tarkoitetaan rekisteröityjen, yhdistysmuotoisten kansalaisjärjestöjen toimintaa, jota ei pidetä yhdistyksen harjoittamana elinkeinotoimintana.

Työryhmän kokoonpanon mukaisesti kansalaisjärjestöjenkin toimintaa tarkastellaan kulttuurin, nuorisotyön ja liikunnan yhdistysmuotoisen kansalaistoiminnan näkökulmasta. Työryhmä on kuitenkin pyrkinyt pohtimaan esityksiään niin, että ne palvelevat yhdistysmuotoista kansalaistoimintaa myös laajemmin.

Työ koskee välillisesti kaikkia noin 70 000 toimivaa rekisteröityä yhdistystä. Erityisesti se koskee aktiivisia kulttuurin, nuorison ja liikunnan yhdistyksiä, joita on noin 20 000 yhdistystä. Yhdistyksissä toimii 600 000–700 000 vapaaehtoista, joista yli kymmenen prosenttia käyttää aikaansa hallinnollisten tehtävien hoitoon, vaikka heidän keskeinen motiivinsa toimia yhdistyksessä onkin usein aivan muu.

## 1.2 Selvitys kansalaistoiminnan esteistä

Työryhmällä oli alun alkaen tietty näkemys kansalaistoiminnan lainsäädännöllisistä ja hallinnollisista esteistä. Työryhmä halusi kuitenkin varmistaa näkemyksensä ruohonjuuritason yhdistyksiltä. Paikallisen ja alueellisen näkemyksen varmistamiseksi työryhmä teki pienen kyselyn erityyppisille paikallisille ja alueellisille kulttuurin, nuorison ja liikunnan yhdistyksille. Selvitykseen vastasi 30 yhdistystä. Siitä saatuja tuloksia ei voi yleistää koko järjestökenttään.

Tilastollisen yleistettävyyden puutteesta huolimatta selvitys antoi työryhmälle vahvistusta, että yhdistysten kannalta merkittäviä asioita ei ole jäänyt käsittelyn ulkopuolelle. Yhdistystoimintaa haittaavista esteistä nousivat esiin erityisesti hallituksen jäsenten juridinen vastuu, ennakonpidätysasiat, yhdistyksen tulojen verotus ja työnantajavelvoitteiden moninaisuus.

Merkittävä huomio oli, että useat kyselyyn vastanneet yhdistykset ovat tuoneet esiin, että harvat hallinnolliset toimet koskevat heitä. Lainsäädäntöä ei koeta ongelmaksi, koska sitä ei

tunneta eikä sitä noudateta. Myös joillakin viranomaisilla on ollut käsitys, että säännökset eivät käytännössä kansalaisjärjestöjä koske.

Työryhmän käsityksen mukaan osa lainsäädännöstä ei näytä soveltuvan yhdistysmuotoiseen kansalaistoimintaan. Näiden lakien muuttamista tulisi harkita, vaikka jotkut esitettävät muutokset ovatkin yhteiskuntapoliittisesti merkittäviä. Lainsäädäntö on useimmiten tehty liiketoimintaa harjoittavia varten. Kansalaistoiminnan ja vapaaehtoistoiminnan erityispiirteitä niissä ei kovin usein ole huomioitu. Tarvitaan rajanvetojen selkeyttämistä, rajojen nostoa ja kevennettyjä menettelyjä. Kulttuuriministerin asettaman selvitysmiehen Risto Niemisen sanoin ammatillaiset ja harrastajat ovat eri asia ja ne pitää eriyttää.



## 2. YHDISTYSTOIMINNAN LAINSÄÄDÄNNÖLLINEN PERUSTA

Suomen kansalaisilla on perustuslain mukainen yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapauteen kuuluu vapaus perustaa yhdistyksiä ja vapaus liittyä eri yhdistyksiin. Se sisältää myös vapauden erota yhdistyksestä ja olla kuulumatta yhdistykseen. Yhdistyksen kannalta yhdistymisvapaus sisältää suojan yhdistyksen perusteetonta lakkauttamista vastaan ja yhdistyksen sisäisen toimintavapauden.

Yhdistystoiminnasta säädetään yhdistyslaissa. Siinä esitetään yleiset lainsäädännölliset velvoitteet, joita varsinaisten yhdistysten tulisi noudattaa. Laissa on säännöksiä yhdistyksen perustamisesta ja purkamisesta sekä yhdistyksen hallinnon yleisistä periaatteista. Omassa toiminnassaan rekisteröidyt yhdistykset ovat itsenäisiä ja voivat päättää omasta toiminnastaan ja sen järjestämisestä. Niin kauan kuin ne toimivat omien sääntöjensä mukaan eivätkä riko Suomen lakeja tai hyviä tapoja vastaan, julkinen valta ei voi puuttua niiden toimintaan. Joskus tiukka ja yksityiskohtaisen lainsäädäntö kuitenkin vaikeuttaa kansalaistoimintaa tarpeettomasti.

### 2.1 Yhdistyksen perustaminen ja ilmoitukset

Yhdistys syntyy jäsenten sopimuksesta. Säännöt luovat pohjan yhdistyksen toiminnalle, ja rekisteröinti vahvistaa yhdistyksen oikeudellisen aseman. Rekisteröityessään yhdistys saavuttaa oikeuskelpoisuuden ja oikeudellisen toimintakyvyn. Rekisteröimätön yhdistys ei ole lain mukaan itsenäinen oikeushenkilö, eikä se voi saavuttaa nimiinsä oikeuksia eikä velvoitteita. Yhdistyksen kaikki vastuut jäävät periaatteessa yksittäisten osallistujien harteille. Tässä yhteydessä työryhmä ei kuitenkaan työnsä rajauksen mukaisesti enempää puutu rekisteröimättömien yhdistysten problematiikkaan.

Rekisteröintiä hoitaa Patentti- ja rekisterihallituksen yhdistysrekisteritoimisto. Rekisteröidyn yhdistyksen velvollisuutena on tehdä kolmen tyyppisiä ilmoituksia. Halutessaan rekisteröityä yhdistyksen tulee perustamisensa jälkeen tehdä perusilmoitus yhdistysrekisteriin. Nimenkirjoittajien vaihtuessa sekä sääntöjä uudistettaessa yhdistyksen tulee tehdä muutosilmoitus. Yhdistyksen purkautuessa yhdistyslaki määrää tekemään purkautumisilmoituksen yhdistysrekisteriin.

Yritys- ja yhteisötietojärjestelmässä (YTJ) Patentti- ja rekisterihallitus sekä verohallinto yhdistivät aloittamis-, muutos- ja lopettamisilmoituksensa vuonna 2001. Uudistuksen myötä kauppa- ja säätiörekisterin sekä verohallinnon kanssa asioivat yhteisöt hoitavat asiat yhdellä tunnuksella ja yksillä lomakkeilla näiden viranomaisien kanssa. Laki ei koske yhdistyksiä. Yhdistyksien LY-tunnus muuttui Y-tunnukseksi, mutta yhdistyksen erillinen rekisterinumero säilyi.

### 2.2 Yhdistyksen hallituksen tehtävät

Yhdistyksen hallituksen tehtävänä on hoitaa huolellisesti yhdistyksen asioita ja toimia yhdistyksen lakimääräisenä edustajana. Hallituksen toimivalta määräytyy lain, yhdistyksen sääntöjen ja yhdistyksen kokouksen antamien ohjeiden mukaan. Yleisellä tasolla hallituksella on kaksi tehtävää, hallinto- ja valvontatehtävä. Hallitus voi itse tehdä kaikki hallintotyöt tai ostaa

esimerkiksi kirjanpito palvelut ulkopuoliselta tai jakaa tehtäviä jaostoille. Hallituksen tehtävänä on kuitenkin aina valvoa, että työ tulee asianmukaisesti tehdyksi.

Hallituksen jäsenet voivat jakaa tehtäviä, mutta päätökset hallitus tekee yhdessä. Vastuu päätöksistä on myös pääsääntöisesti yhteistä. Viime kädessä hallitus vastaa alaisuudessaan toimivien jaostojen asioiden hoidosta. Seuraavassa on esimerkkilista hallituksen tehtävistä, joista osa on mainittu yhdistyslaissa, osa on muodostunut yleiseksi käytännöksi:

A (YhdL) Hallitus kutsuu koolle yhdistyksen kokouksen ja valmistelee kokouksen asiat.

B) Hallitus panee yhdistyksen kokouksen päätökset täytäntöön.

C) Hallitus huolehtii juoksevista asioista ja suhteista ulkopuolisiin.

D) Hallitus huolehtii yhdistyksen taloudesta ja omaisuudesta. Merkittävistä talousasioista päättää yleensä kuitenkin yhdistyksen kokous.

E) Hallitus palkkaa ja valvoo työntekijöitä.

F (YhdL) Hallitus pitää jäsenrekisteriä.

G (YhdL) Hallitus toimii yhdistyksen lakimääräisenä edustajana.

H (YhdL) Hallitus toimii selvitysmiehenä yhdistyksen purkautuessa.

### **2.3 Hallituksen jäsenen vastuut**

Yhdistyksen hallituksen siviilioikeudellinen vastuu on vahingonkorvausvelvollisuutta. Hallituksen jäsen voi joutua vastuuseen yhdistykselle aiheuttamastaan vahingosta. Hän voi joutua vastuuseen myös yhdistyksen jäsenelle tai ulkopuoliselle aiheutetusta vahingosta, jos hallituksen jäsen on toiminut yhdistyslain tai yhdistyksen sääntöjen vastaisesti. Vastuun syntyminen edellyttää, että vahinko aiheutuu korvausvelvollisen tahallisesta ja tuottamuksellisesta (tietämättömyys tai huolimattomasta) menettelystä tai laiminlyönnistä. Vastuuvelvollisia ovat kaikki päätöksen tekoon osallistuneet, elleivät ole päätöstä todistettavasti vastustaneet.

Korvausvelvollisuus yhdistykselle syntyy vain, jos yhdistykselle aiheutuu todellista vahinkoa. Kanteen yhdistyksen puolesta voi nostaa vain yhdistyksen kokous. Yksittäinen jäsen ei siis voi tehdä sitä yhdistyksen puolesta. Jos vastuuvollisille on myönnetty vastuuvapaus, kannetta ei voi nostaa ellei vastuuvapauden myöntämisen jälkeen ole noussut esiin asioita, jotka eivät olleet tiedossa vastuuvapautta myönnettäessä. Kanne voidaan nostaa yhdistyksen kotipaikan käräjäoikeudessa.

Vastuuvapauden myöntäminen ei suojaa ulkopuolisten vahingonkorvausvaatimuksilta. Kanteen voi aina nostaa vahinkoa kärsinyt yhdistyksen jäsen tai ulkopuolinen vahingonkärsijä.

Hallituksen jäsenellä on myös rikosoikeudellinen vastuu. Luottamusaseman väärinkäyttö voi vahinkoa kärsineen aloitteesta johtaa rikosprosessiin. Rikosoikeudelliseen vastuuseen johtaa myös muiden lakien rikkominen, joista on säädetty rangaistus.

**JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA ESITYKSIÄ:**

1. Yhdistykset tarvitsevat vain yhden virallisen tunnusteen. Tunnistetta ei kuitenkaan tulisi antaa ennen kuin Patentti- ja rekisterihallituksen yhdistysrekisteri on hyväksynyt yhdistyksen säännöt ja merkinnyt yhdistyksen rekisteriin. Tunnus antaisi yhdistyksen kanssa asioiville ja yhdistyksen jäsenille varmuuden siitä, että yhdistys on oikeustoimikelpoinen rekisteröity yhdistys. Tunnus tulisi olla sama asioitaessa kaikkien viranomaisten kanssa.
2. Muutosten tekeminen yhdistysrekisteriin tulisi olla teknisesti mahdollisimman yksinkertaista. Sähköinen ilmoittaminen tulisi olla mahdollista kaikissa yhdistysrekisterin ilmoituksissa. Lisäksi ilmoittamisen tulisi olla edullista. Ainakin hallituksen puheenjohtajan ja nimenkirjoittajien muutoksen tulisi olla maksuton.
3. Yhdistyksen jaostojen, joukkueiden ja muiden alaryhmien valta ja vastuu suhteessa yhdistyksen hallitukseen sekä rekisteröimättömien yhdistysten asema nykylainsäädännössä ylipäänsä vaatii selvitystyötä.
4. Tulevaisuudessa on tärkeää, että uuden teknologian mahdollisuudet voidaan hyödyntää täysimääräisesti myös yhdistyshallinnossa. Kun tietoverkkojen käyttöä ohjaavaa yhteisölainsäädäntöä uudistetaan, valmistelutyöhön on otettava mukaan myös kansalaisjärjestöjen edustus.

### 3. YHDISTYKSEN KIRJANPITO JA ENNAKONPIDÄTYS

Yhdistyksen taloudellisen toiminnan seurannan perusta on kirjanpito. Kirjanpitolain mukaan yhdistykset ja säätiöt ovat aina kirjanpitovelvollisia. Lisäksi yhdistys- ja säätiölaissa on omat mainintansa kirjanpidon laatimisvelvollisuudesta. Oma kirjanpidon kokonaisuus on palkka-kirjanpito, jota tässä yhteydessä käsitellään siltä osin kun asia koskee ennakonpidätystä.

#### 3.1 Kirjanpito

Yhteisön toiminnasta aiheutuvat maksut ja muut tilitapahtumat rekisteröidään yhteisön kirjanpitoon sen mukaan mitä kirjanpitolaki ja -asetus sekä hyvä kirjanpitolaki määräävät. Kirjanpidon avulla selvitetään yhteisön tilikauden varojen hankinta ja käyttö sekä toiminnan euromääräinen tulos. Lisäksi kirjanpidon avulla tuotetaan erilaisia toimintaa kuvaavia tarkkailu- ja informaatiolaskelmia. Laskelmat palvelevat yhteisön johtoa taloudellisen tilanteen selvittämisessä sekä muita intressiryhmiä niiden arvioidessa yhteisön taloudellista asemaa. Intressitahoja ovat mm. verottaja, rahoittajat, julkisten avustusten antajat ja yhteistyökumppanit. Eri intressitahot voivat myös antaa ohjeita kirjanpidon järjestämisestä. Hyvä kirjanpito mahdollistaa oikeitten ja riittävien tietojen saamisen, mikä omalta osaltaan lisää ulkopuolisten intressitahojen luottamusta yhteisöä kohtaan.

#### 3.2 Yhdistyksen ennakonpidätysvelvollisuus

Ennakonpidätys toimitetaan palkasta, johon lasketaan mukaan luontoisetujen raha-arvo ja muut mahdolliset korvaukset, jotka eivät ole verovapaita tai jota muuten ei ole vapautettu ennakonpidätysvelvollisuudesta Verohallituksen päätöksellä. Palkan tai palkkion maksaja toimittaa ennakonpidätyksen samalla kun maksaa veronalaisen suorituksen saajalle. Peritty vero maksetaan maksajan kotikunnan verovirastolle viimeistään ennakonpidätyksen toimitamista seuraavan kalenterikuukauden kymmenentenä päivänä. Samassa yhteydessä maksetaan työnantajan sosiaaliturvamaksu. Jos palkkio on satunnainen ja suuruudeltaan enintään 20 euroa, ennakonpidätystä ei tarvitse toimittaa eikä maksaa sosiaaliturvamaksua. Maksajan on kuitenkin annettava maksusta tiedot vuosi-ilmoituksessa. Alarajaa ilmoituksille ei ole. Tulo on aina saajalleen veronalaista tuloa.

#### 3.3 Ilmoitukset verovirastoon

Ilmoitusvelvollisuus riippuu siitä, onko kyseessä säännöllinen työnantaja vai satunnainen työnantaja. Satunnainen työnantaja on enakkoperintäasetuksen mukaan työnantaja, jolla on verovuoden aikana palveluksessaan vain yksi palkansaaja tai, jos palkansaajia on enintään viisi, heidän työsuhteensa eivät kestä koko kalenterivuotta. Tähän ryhmään kuuluvat esimerkiksi urheilu- ja nuorisoseurat, jotka maksavat yksittäisiä palkkioita tai matkakulukorvauksia ja päivärahoja. Säännöllisen työnantajan ja satunnaisen työnantajan välillä on eroja maksu- ja ilmoitusvelvollisuuksissa.

### 3.3.1 Valvontailmoitus

Valvontailmoitus on säännöllisen työnantajan velvollisuus. Säännöllinen työnantaja on työnantaja, jolla on vähintään kaksi pysyvää työntekijää tai jolla on enemmän kuin viisi työntekijää, joiden työsuhde ei kestä kokonaista kalenterivuotta. Valvontailmoitus on annettava verovirastolle kalenterikuukausittain maksamistaan palkoista ja muista suorituksista sekä niistä toimitetuista ennakonpidätyksistä. Valvontailmoitus on annettava viimeistään palkanmaksukuukautta seuraavan kuukauden 15. päivään mennessä. Samalla lomakkeella ilmoitetaan myös mahdolliset arvonnalisäveroja koskevat tiedot. Säännöllisesti palkkaa maksavan on myös ilmoitettava ko. lomakkeella, jos palkkaa ei ole jonakin kuukautena maksettu. Satunnaisen työnantajan ei tarvitse antaa kuukausittaista valvontailmoitusta.

### 3.3.2 Vuosi-ilmoitus

Säännöllisen työnantajan on annettava kalenterivuoden aikana maksamistaan palkoista ja muista suorituksista sekä toimitetuista ennakonpidätyksistä palkansaajan vuosi-ilmoitus ja yhteenvetolomake. Lomakkeet annetaan verovirastolle suoritusten maksuvuotta seuraavan tammikuun loppuun mennessä.

Satunnaisen työnantajan on myös annettava vuosi-ilmoituksena palkansaajakohtainen eriteltylomake viimeistään suoritusten maksuvuotta seuraavan tammikuun loppuun mennessä.

### 3.3.3 Suorituksen saajan tosite

Maksetusta palkasta, palkkiosta ja muusta suorituksesta sekä toimitetusta ennakonpidätyksestä on suorituksen saajalle annettava tosite. Tosite on annettava viimeistään maksuvuotta seuraavan vuoden tammikuun 15. päivään mennessä. Työsuhteen päättyessä tosite on annettava palkansaajan vaatimuksesta välittömästi. Tosite on vapaamuotoinen, mutta Verohallitus suosittelee, että se sisältää vähintään samat tiedot kuin vuosi-ilmoitus. Lisäksi tositteeseen on syytä merkitä työntekijältä perityt eläke- ja työttömyysvakuutusmaksut sekä työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksut. Usein tosite on joulukuun palkkalaskelma, johon on merkitty koko vuoden kertymätiedot.

## JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA ESITYKSIÄ:

5. Kirjanpitolainsäädäntöä uudistettaessa tulisi valmisteluun aina ottaa mukaan yleishyödyllisten yhteisöjen edustus, jotta valmistelussa huomioitaisiin riittävästi myös yhdistykset, joiden taloudenhoitajista ja tilintarkastajista huomattava osa ei ole kirjanpitoalan ammattilaisia.
6. Yleishyödylliset yhteisöt työllistävät määrällisesti suuren joukon ihmisiä. Työ on kuitenkin usein tilapäistä ja luonteeltaan tuntiperusteista. Pysyviä kokoaikaisia työsuhteita on vähän ja vuosittaiset palkkasummat ovat pieniä. Yhdistyksen ilmoitusvelvollisuutta helpotettaisiin, jos työnantajan ei tarvitsisi toimittaa kuukausittaista valvontailmoitusta verovirastolle, vaan maksetun palkan määrä liitettäisiin tilisiirtolomakkeeseen, jolla yhdistys maksaa kuukausittain työnantajasuoritukset. Lähtökohtana olisi, että kaikki palkasta aiheutuvat sivukulut tilitettäisiin yhdellä lomak-

keella ja samana määräpäivänä yhteen paikkaan esimerkiksi verovirastoon, joka tulouttaisi eteenpäin vakuutusyhtiölle ja työeläkeyhtiölle kuuluvat osuudet.

7. Satunnaisesti ilman ennakonpidätystä maksetun palkkion vuosi-ilmoitusvelvollisuus poistettaisiin (edellyttäisi Verohallituksen päätöstä).
8. Yleishyödyllisen yhteisön vapaaehtoistyöntekijälle maksaman pelkän matkakustannusten korvauksen ilmoittamisvelvollisuudelle asetettaisiin alaraja (edellyttäisi Verohallituksen päätöstä). Ilmoittamisvelvollisuuden alarajat voisivat olla 300 euroa ja 3 päivärahaa.

## 4. YHDISTYKSEN TOIMINNAN JA VARAINHANKINNAN TULOJEN VEROTUS

Kansalaisjärjestöjen tarkoituksena on aatteellisina yhdistyksinä toteuttaa niiden säännöissä mainittua aatteellista tehtävää. Yhdistysten perimmäisenä tarkoituksena ei ole taloudellisen edun tavoittelu, vaan ne tavoittelevat "yhteistä hyvää". Ollakseen yleishyödyllinen yhdistys, kansalaisjärjestöjenkin tulee täyttää tuloverolain yleishyödyllisyyden kriteerit:

1. Yleishyödyllisen yhteisön tulee toimia yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi.
2. Yleishyödyllisen yhteisön toiminta ei saa kohdistua rajoitettuihin henkilöpiireihin.
3. Yleishyödyllinen yhteisö ei saa tuottaa toiminnallaan siihen osallisille taloudellista etua osinkona, voitto-osuutena taikka kohtuullista suurempana palkkana tai muuna hyvityksenä.

Yleishyödyllisyyden arvio on kokonaisarvio. Yhteisön yleishyödyllisyyttä arvioitaessa kiinnitetään huomiota yhteisön sääntöihin ja sen käytännön toimintaan. Ratkaisevaa on tosiasiallinen toiminta, ei se mikä nimi sille on annettu. Periaatteessa yleishyödyllisyyden arviointi on jatkuva prosessi.

### 4.1 Elinkeinotulon käsite

Yleishyödyllisten yhteisöjen tulo- ja arvonnäisäverotus perustuu elinkeinotulon käsitteeseen. Toiminta on verollista, jos se on elinkeinotoimintaa ja verotonta jos se ei ole elinkeinotoimintaa. Yleishyödyllisten yhteisöjen elinkeinotulon käsitteen tarkkaa määritelmää ei löydy säädöksistä, mutta oikeuskäytäntö on muokannut käsitettä. Elinkeinotoiminnalle on yleensä pidetty tyypillisenä, että se täyttää seuraavat tunnusmerkit. Kaikkien tunnusmerkkien ei välttämättä tarvitse täytyä ja toiminta voi silti olla elinkeinotoimintaa. Elinkeinotoiminnalle on tyypillistä:

1. Voiton tavoittelu, ansiotarkoitus
2. Itsenäisyys
3. Suunnitelmallisuus
4. Jatkuvuus
5. Suuntautuminen ulospäin rajoittamattomaan tai ainakin laajahkoon rajattuun henkilöjoukkoon
6. Taloudellisen riskin olemassaolo

Yleishyödyllisen toiminnan osalta on lisäksi kiinnitetty huomiota ainakin seuraaviin tekijöihin:

7. Toiminnan harjoittamisen muotoon

8. Toiminnan laajuuteen ja suurehkoon liikevaihtoon
9. Palkattuun henkilökuntaan
10. Tapahtuuko toiminta kilpailuolosuhteissa

Käytännön tulkintoja helpottaa tuloverolain esimerkkilista toiminnoista, joista saatua tuloa ei pidetä yleishyödyllisen yhteisön elinkeinotulona. Tuloverolain 23 §:ssä erikseen mainitut yleishyödyllisten yhteisöjen perinteiset varainhankintamuodot eivät ole elinkeinotoimintaa, vaikka ne voivatkin tapahtua arvonlisäverolain tarkoittamassa liiketoiminnan muodossa. Yleishyödyllisen yhteisön elinkeinotulona ei pidetä:

- 1) yhteisön toimintansa rahoittamiseksi järjestämistä arpajaisista, myyjäisistä, urheilukilpailuista, tanssi- ja muista huvitilaisuuksista, tavarankeräyksestä ja muusta niihin verrattavasta toiminnasta eikä mainittujen tilaisuuksien yhteydessä harjoitetusta tarjoilu-, myynti- ja muusta sellaisesta toiminnasta saatua tuloa
- 2) jäsenlehdestä ja muista yhteisön toimintaa välittömästi palvelevista julkaisuista saatua tuloa
- 3) adressien, merkkien, korttien, viirien tai muiden sellaisten hyödykkeiden myynnin muodossa suoritetusta varojen keräyksestä saatua tuloa
- .....
- 5) bingopelien pitämisestä saatua tuloa

#### ***4.2 Tulo- ja arvonlisäverolaki***

Yleishyödyllisen yhteisön tulo- ja arvonlisäverovelvollisuus perustuu pitkälti elinkeinotulon määrittelyyn. Tuloverolain mukaan yleishyödyllinen yhteisö on verovelvollinen saamastaan elinkeinotulosta. Elinkeinotuloa verotetaan elinkeinotulon verottamista annetun lain mukaan. Elinkeinotulon lisäksi yleishyödyllinen yhteisö on verovelvollinen muuhun kuin yleiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen käytetyn kiinteistön tai kiinteistön osan tuottamasta tulosta kunnalle ja seurakunnalle. Lopuista tuloistaan yhdistys ei ole velvollinen maksamaan tuloveroa. Arvonlisäverolain mukaan yleishyödyllinen yhteisö on arvonlisäverovelvollinen vain, jos sen harjoittamasta toiminnasta saatua tuloa pidetään tuloverolain mukaan yhteisön elinkeinotulona.

Tuloverolain elinkeinotulojen listassa ei ole mainintaa yleishyödyllisen yhteisön varsinaisen toiminnan tuloista. Aiemmin on pidetty itsestään selvänä, että yhteisöt perivät kustannukset tai osan kustannuksista yhdistyksen varsinaiseen toimintaan osallistuvilta, eikä kyseessä silti ole liiketoiminta. Arvonlisäverolain myötä tulkinta on jossain määrin ollut epäselvä. Joissain verovirastoissa tulkinta on kiristynyt niin, että ainoastaan pääasiassa jäsenille tarkoitetun toiminnan on katsottu olevan toimintaa, joka ei ole elinkeinotoimintaa.

Kiristynyt tulkinta ei vastaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun T 661/25.3.2002 (ei julkaistu) sisältöä. Ratkaisussa todetaan, että voimisteluseuran aerobic-tuntien järjestäminen liittyi läheisesti yhdistyksen yleishyödyllisen tarkoituksen toteuttamiseen ja toiminta ei ollut elinkeinotoimintaa, vaikka tunneille osallistui muitakin kuin yhdistyksen jäseniä. Myöskin suunnitteilla olleille yrityksille ja kunnille tarjottavilla liikuntapäivillä ja -tunneilla todettiin olevan läheinen yhteys yhdistyksen tarkoituksen toteuttamiseen. Sen vuoksi ja kun niiden



järjestämistä ei voitu laatunsa ja laajuutensa perusteella pitää elinkeinotoiminnan luonteisena, myöskään näiden tilaisuuksien järjestämisestä saatu tulo ei ollut yhdistyksen elinkeinotulona.

### **4.3 Ennakkotieto ja -ratkaisu yhdistyksen veroasiassa**

Verotusta koskevissa kysymyksissä yhdistys voi hakea ennakkotietoa ja –ratkaisua verovirastolta. Veroasian käsittelee kunkin kotikunnan verovirasto. Menettelyssä verottaja kertoo etukäteen, miten se tulee toimittamaan verotuksen hakijan kuvaamassa tilanteessa. Ennakkotietoa tai -ratkaisua voi hakea uudestaan, jos olosuhteet tai suunnitelmat muuttuvat. Päätös itsessään ei ole valituskelpoinen. Verovirastot antavat maksullisten kirjallisten päätösten ohella myös maksutonta yleisneuvontaa.

Tuloverotuksen ennakkotieto sitoo siinä verotuksessa, jota varten se on annettu. Tämä edellyttää kuitenkin, että veroasiamies on hyväksynyt asian. Veroasiamies ilmoittaa kantansa ennakkotiedossa. Jos veroasiamies (ja hakija) on hyväksynyt ennakkotiedossa kuvatun veroratkaisun, ennakkotiedossa esitetty päätös on lopullinen. Jos asiamies taas varaa itselleen oikeuden hakea muutosta lopulliseen verotukseen, hakija voi edelleen varautua siihen, että lopullisessa verotuksessa saattaa tulla muutoksia ennakkotiedossa annettuun päätökseen.

Verohallituksen yhteydessä toimiva keskusverolautakunta voi antaa tulo- ja arvonlisäverotusta koskevia ennakkoratkaisuja. Tämä edellyttää kuitenkin, että asiaan liittyy yleistä merkitystä tai suuri intressi. Maksut määräytyvät maksuperustelain mukaan ja ne voivat olla useita satoja euroja. Päätöksestä voi valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitusaika on kolmekymmentä päivää päätöksen tiedoksisaamisesta.

### **4.4 Lahjoituksen vähennysoikeus**

Tuloverolain 57 §:n mukaan yhteisö saa asetuksella tarkemmin säädettävällä tavalla vähentää tulostaan:

1) vähintään 850 euron suuruisen rahalahjoituksen, joka on tehty suomalaisen kulttuuriperinteen säilyttämistä edistävään tarkoitukseen Suomen valtiolle, suomalaiselle yliopistolle tai korkeakoululle taikka sellaiselle Verohallituksen nimeämälle suomalaiselle yhdistykselle, laitokselle tai säätiölle, jonka varsinaisena tarkoituksena on suomalaisen kulttuuriperinteen säilyttäminen;

2) vähintään 850 euron ja enintään 25 000 euron suuruisen rahalahjoituksen, joka on tehty tiedettä tai taidetta edistävään tarkoitukseen Suomen valtiolle, suomalaiselle yliopistolle tai korkeakoululle taikka sellaiselle Verohallituksen nimeämälle suomalaiselle yhdistykselle, laitokselle tai säätiölle, jonka varsinaisena tarkoituksena on tieteen tai taiteen tukeminen.

## **JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA ESITYKSIÄ:**

9. Arvonlisäverolain valmistelun yhteydessä hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että arvonlisävero ei koske yleishyödyllisiä yhteisöjä. Käytännössä verotuskäytäntö on kuitenkin ollut epäselvä. Tuloverolakiin (23 §) tulisi selvyiden vuoksi lisätä maininta, että yleishyödyllisen yhteisön varsinainen sääntömääräinen yleishyödyllinen toiminta ei ole elinkeinotoimintaa.

10. Yleishyödyllisten yhteisöjen verotuksessa ei ole valtakunnallisesti yhteistä linjaa, mikä aiheuttaa hämmennystä yhdistysaktiiveissa. Verokäytännöt vaihtelevat verovirastojen välillä. Tämän johdosta Uudenmaan veroviraston yhteyteen tulisikin perustaa yleishyödyllisten yhteisöjen ”verotuskeskus”. Keskuksessa olisi esimerkiksi maksuton valtakunnallinen veroneuvontapiste yleishyödyllisille yhteisöille ja paikallisille verovirastoille. Kaikki verovirastojen yleishyödyllisten yhteisöjen ennakotieto ja –ratkaisuhakemukset voisi myös keskittää uudelle yksikölle.
11. Lahjoitusvähennyksen (tuloverolaki 53 §) tulisi koskea kaikkea yleishyödyllistä toimintaa. Keskeisenä kriteerinä olisi yleishyödyllisyys. Kaikki yleishyödyllinen toiminta katsottaisiin tältä osin yhtä arvokkaaksi. Kulttuuriministerin asettama selvitysmies Risto Ruohonen on todennut 17.4.2002 opetusministeriölle luovuttamassaan muistiossa (Elinkeinoelämän taiteelle ja kulttuurille suuntaaman tuen muodosta ja määrästä Suomessa) saman asian. Vähennyksen ala- ja ylärajat voisivat olla 850 euroa ja 50 000 euroa.

Ruohonen ei ottanut kantaa yksityisten lahjoitusten vähennysoikeuteen. Työryhmä haluaa nostaa esiin myös yksityisten henkilöiden lahjoitukset. Vähennysoikeus voisi yhteisöjen lisäksi koskea myös luonnollisia henkilöitä.

## 5. YHDISTYS TYÖNANTAJANA

### 5.1 *Yhdistyksen lukuun tehtävään työhön sovellettavat säännökset*

Yhdistykselle voidaan tehdä työtä erilaisissa oikeussuhteissa. Oikeussuhteiden kaksi päätyyppiä ovat työsuhteessa tehtävä työ ja vapaaehtoisena harrastustoimintana tehtävä työ. Tavanomaisena harrastustoimintana tehtävä työ jää työlainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle.

Rajanveto työsuhteisen työn ja harrastustoiminnan välillä on sekä yhdistyksen että työnsuorittajan kannalta erittäin merkittävä. Jos työtä tehdään yhdistyksen lukuun, vastiketta vastaan, yhdistyksen johdon ja valvonnan alaisena, työsuhteen tunnusmerkit täyttyvät, jolloin työnsuorittaja saa työntekijän statuksen. Tällöin häneen sovelletaan työsopimuslain lisäksi muiden työoikeudellisten lakien, kuten työaikalain, vuosilomalain, opintovapaalain, yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain, työeläkelakien, tapaturmavakuutuslain sekä työturvallisuuslain säännöksiä. Jos taas työtä tehdään muussa oikeussuhteessa kuin työsuhteessa, työnantajalla ei ole edellä mainituista laeista johtuvia velvoitteita.

#### 5.1.1 Työsuhteisen työn tunnusmerkit

Rajanveto työsuhteisen ja ei-työsuhteisen työnteon välillä tehdään aina arvioimalla yksittäisten työsuhteen tunnusmerkkien täyttymistä.

Työsuhteen tunnusmerkkejä ovat:

##### 1. Sopimustunnusmerkki

Työnteko perustuu työnantajan ja työntekijän väliseen nimenomaiseen sopimukseen tai ainakin yhteisymmärrykseen työntekijän työnteosta työnantajan lukuun.

##### 2. Työntekemistunnusmerkki

Työsopimus voidaan tehdä mistä työstä tahansa, ei kuitenkaan rikollisesta tai hyvän tavan vastaisesta toiminnasta. Työsuhteista työtä tehdään ansiotarkoituksessa.

##### 3. Vastikkeellisuustunnusmerkki

Vastike voi olla mm. rahaa, tavara, luontoisetuus tai mahdollisuus opin saantiin, kunhan sillä on taloudellista arvoa.

##### 4. Direktiotunnusmerkki

Työntekijä sitoutuu tekemään työtä työnantajan johdon ja valvonnan alaisena noudattaen niitä määräyksiä, joita työnantaja antaa toimivaltansa mukaisesti työn suorittamisesta. Työnantaja voi työn johto- ja valvontaoikeutensa nojalla määrätä miten, missä ja milloin työ tulee suorittaa. Työnantajalla on myös oikeus valvoa sekä työntekoa että lopputuloksen laatua. Työsuhteessa työntekijä on epäitsenäisessä asemassa työn teettäjään.

Työsopimuslain ja muun työlainsäädännön soveltaminen edellyttävät, että kaikki mainitut tunnusmerkit täyttyvät samanaikaisesti. Arvio työsuhteen tunnusmerkkien täyttymisestä teh-

dään viime kädessä kokonaisharkinnalla, jossa otetaan huomioon sopijapuolten tarkoitus, sopimuksen nimike, työsopimuksella sovitut ehdot sekä työnteon tosiasialliset olosuhteet.

Työsopimuslaissa säädetty työsopimuksen (työsuhteen) käsite on pakottavaa oikeutta. Työsopimuksen sopijapuolet eivät voi pätevästi sopia, että työntekosuhteessa, jossa työsuhteelle säädetyt tunnusmerkit tosiasiallisesti täyttyvät, ei sovellettaisi työsopimuslakia.

### 5.1.2 Tavanomainen harrastustoiminta

Työsopimuslain ja muiden työoikeudellisten lakien soveltamisalan ulkopuolelle jää työsuhteen puuttuessa tavanomainen harrastustoiminta. Harrastustoiminnassa tehtävään työhön ei liity ansiotarkoitusta vaan työn tavoitteet liittyvät pikemminkin itse toimintaan ja sen (yhdistyksen) aatteellisiin päämääriin. Harrastustoiminnassa tehtävään työhön liittyy vapaaehtoisuus. Työhön ei sitouduta samalla tavoin kuin työsuhteessa tehtävään työhön.

Tavanomaisen harrastustoiminnan piiriin kuuluvaa työtä tehdään erilaisissa yhdistyksissä kuten urheilu- ja nuorisotoiminnassa. Silloin kun esimerkiksi urheiluseura palkkaa työntekijän tekemään työtä seuralle tämän johdon ja valvonnan alaisena ja työntekijän työntekemiseen liittyy ansiotarkoitus, työ on työsuhteista työtä. Merkitystä ei siten ole työn teettäjän asemalla yhdistystoiminnan harjoittajana, vaan huomiota kiinnitetään työntekotilanteeseen kokonaisuudessaan.

Rajanveto työsuhteisen työn ja harrastustoiminnan välillä voi konkreettisessa työntekotilanteessa muodostua hyvin ongelmalliseksi. Koska työntekijän ja työnsuorittajan olosuhteet (työnteko-olosuhteet) poikkeavat toisistaan hyvinkin paljon, oikeussuhteen luonnetta ei voida etukäteen ratkaista kaikkia yksittäistapauksia silmällä pitäen. Tämän vuoksi tässä yhteydessä on syytä tyypitellä käytännössä esiintyviä työntekotilanteita.

## 5.2 Yhdistystoiminnassa tapahtuvan työnteon tyypit

Tyypillistä kansalaistoimijaa on, kirjon laajuuden vuoksi, vaikea määritellä. Kansalaistoiminnan piirissä on kokoaikaisia työsuhteisia työntekijöitä ja ilman mitään korvauksia työtä tekeviä sekä suuri joukko erilaisia näiden ääripäiden väliin sijoittuvia toimijoita. Kaikesta huolimatta työryhmä tässä yhteydessä luokittelee työntekijät ryhmiin. Jaottelun tavoitteena on erottaa työsuhteiset työntekijät ja työtä tavanomaisessa harrastustoiminnassa tekevät.

Työntekijäryhmät:

1. Ilman minkäänlaista vastiketta toimivat. Näiden henkilöiden työpanos on kansalaistoiminnan perusta. Heidän toimintansa motiivi on kansalaistoiminta sinänsä.
2. Toiminnastaan vain kulukorvauksia saavat. Kulukorvauksia maksetaan yhdistyksen yhteisten asioiden hoidosta tai korvataan syntyneitä matkakustannuksia. Toimijoiden motiivit ovat kansalaistoiminnassa, mutta he saavat korvausta ylimääräisistä, toiminnasta aiheutuneista kuluista (esim. hallituksen puheenjohtajan puhelinkulut, harrastustoiminnan puitteissa tehtyjen esiintymismatkojen kulut).
3. Työpanos korvataan osin rahallisella vastikkeella ja osin kulukorvauksina. Rahallisen korvauksen tarkoituksena on peittää kuluja, joista ei ole tositetta. Toimijan motiivi on kansalaistoiminnassa, mutta pieni rahallinen korvaus sitouttaa toimijan yhdistykseen ja joustavoittaa

toimintaa (esim. ryhmän ohjaaja, jolla on monenlaisia pieniä tehtäviä ja kuluja). Tyypillistä tähän ryhmään kuuluvalla työllä on lisäksi se, että esimerkiksi urheiluseurassa toimiva ohjaaja sitoutuu itse hankkimaan sijaisen niissä tilanteissa, joissa hän itse on estynyt suorittamasta työtä.

4. Osa-aikaiset tai kokoaikaiset työntekijät saavat palkkaa ja heillä on motiivina kansalais-toiminnan lisäksi myös jonkinlaisen ansion hankkiminen, vaikka palkka on alempi kuin normaali vastaavanlaisesta työstä saatava palkka.

5. Osa-aikaiset tai kokoaikaiset työntekijät, jotka tekevät työtä ja joilla on ansiotarkoitus. Palkka vastaa "yleistä" työehtosopimuksen mukaista palkkaa. Ansiotarkoituksin työtä voidaan tehdä myös usealle eri yhdistykselle. Tällöin työnsuorittaja voi olla työsuhteessa eri seuroihin tai toimia itsenäisenä ammatinharjoittajana (työsuhteen tunnusmerkkien jäädessä täyttymättä).

Edellä olevan ryhmittelyn ryhmiin 1-2 kuuluvat vapaaehtoiset toimijat, joiden pääasiallisena tarkoituksena on osallistua itse harrastustoimintaan tai yhdistyksen toimintaan. Näissä tapauksissa myöskään yhdistyksellä ei ole tarkoitus palkata työvoimaa, vaan korvata toiminnasta syntyviä kuluja. Jos toimijalle maksettavat kulukorvaukset ovat rahamäärältään saajalleen merkittäviä, mutta ne perustuvat todellisiin kuluihin, työtä ei tehdä työsuhteessa.

Niin ikään selvää on, että ryhmiin 4-5 kuuluvat tekevät työtä yhdistykselle työsuhteessa. Rajanvedon kannalta ongelmallisin on ryhmä 3. Tämän tyyppisissä tilanteissa oikeussuhteen luonne on arvioitava edellä esitettyjen työsuhteen tunnusmerkkien ja työtekotilanteen kokonaisarvioinnilla.

### ***5.3 Yhdistys oikeussuhteen luonteen arvioijana***

Kuten edellä on käynyt ilmi, kokonaisharkintaan perustuva oikeussuhteen luonteen arviointi voi käytännössä olla vaikeaa. Rajanvedon ongelmallisuutta lisää osaltaan se, että yhdistyksen toiminnasta vastuussa olevilla ei välttämättä ole käsitystä niistä kriteereistä, joilla oikeussuhteen luonne on arvioitava. Kansalaistoiminnan piirissä työtä teettävillä ei myöskään välttämättä ole tietoa siitä, minkälaisia velvoitteita työsuhteessa tehtävä työ asettaa yhdistykselle. Koska työnteittäjän asema työsuhteisessa ja ei-työsuhteisessä työssä poikkeaa selvästi toisistaan, ensiarvoisen tärkeää olisi, että jo työsuorituksesta sovittaessa osapuolilla olisi selkeä käsitys siitä, minkälaisesta oikeussuhteesta kulloinkin on kysymys.

Oikeussuhteen luonteen tunnistamisen tärkeyttä korostaa myös se, että jos oikeussuhteen luonne myöhemmässä vaiheessa riitautetaan ja työtä katsotaan tehdyn työsuhteessa, yhdistys joutuu työnantajana vastuuseen kaikista työsuhteeseen liittyvistä velvoitteista. Yhdistyksen maksettavaksi voi tällöin langeta mm. työntekijän saatavat viimeiseltä kymmeneltä vuodelta.

### ***5.4 Työsuhteesta johtuvia työnantajan velvoitteita***

Tässä yhteydessä ei ole mahdollista käsitellä tyhjentävästi niitä velvoitteita, joita työnantajalle syntyy pakottavan työlainsäädännön kautta. Esimerkkiluettelon avulla voidaan kuitenkin havainnollistaa sitä, mitä yhdistyksen on otettava huomioon palkatessaan työsuhteisen työntekijän.

#### 5.4.1 Työsopimuslaista johtuvia velvoitteita

Työsopimus voidaan tehdä suullisesti, kirjallisesti tai sähköisesti. Sopimus voidaan solmia määräajaksi tai toistaiseksi voimassa olevaksi. Määräaikaisena sopimus voidaan kuitenkin tehdä vain laissa tarkoitetusta perustellusta syystä esimerkiksi kun työn luonne sitä edellyttää. Jos sopimus on työnantajan aloitteesta tehty perusteettomasti määräaikaisena, sopimusta pidetään toistaiseksi voimassa olevana. Tällöin sopimussuhde on päätettävissä vain noudattaen laissa säädettyjä sopimuksen päättämisperusteita, irtisanomisaikaa sekä menettelytapasääntöksiä.

Työsuhteessa työnantajan on kohdeltava työntekijöitä tasapuolisesti ottaen huomioon heidän edellytyksensä selviytyä kulloisistakin työtehtävistä. Työnantajan on huolehdittava työntekijän edellytyksistä mm. työturvallisuudesta sekä työntekijän perehdyttämisestä sekä työn vaatimasta kouluttamisesta. Työsopimuslaissa säädetään työnantajan palkanmaksuvelvollisuudesta yleisesti sekä mm. tilanteissa, joissa hänen työntekonsa estyy. Työsuhteessa maksettava vähimmäispalkka määräytyy alan yleissitovan työehtosopimuksen mukaan tai jos tällaista ei ole sopimuksen mukaan. Työntekijällä on joka tapauksessa oikeus kohtuulliseen, tavanomaiseen palkkaan. Työsopimuslain työntekijällä on oikeus laissa säädettyihin perhevapaisiin.

Työsopimuslaissa säädetään lisäksi edellytyksistä, joilla työntekijä voidaan lomauttaa tai työ-sopimus päättää kesken sopimuskauden.

#### 5.4.2 Työaikalaista ja vuosilomalaista johtuvia velvoitteita

Työaikalaissa säädetään säännöllisestä työajasta, ylityöstä sekä siitä maksettavista korvauksista, sunnuntaityöstä sekä lepoajoista.

Jos työntekijän päivittäinen työaika on alle kahdeksan tuntia, lisätyötunneilta maksetaan normaali palkka. Ylityöstä lain mukaan maksettava korvaus on säännöllisen tai työvuorolistaan merkityn vuorokautisen työajan ylittävältä kahdelta ensimmäiseltä työtunnilta viidelläkymmenellä prosentilla (50 %) ja seuraavilta tunneilta sadalla prosentilla (100 %) korotettu palkka. Viikoittaisen ylityön korvaus on aina viidelläkymmenellä prosentilla (50%) korotettu palkka. Lisätyö- tai ylityökorvaus voidaan sopia pidettäväksi vapaa-aikana.

Sunnuntaina ja muuna kirkollisena juhlapäivänä tehdystä työstä on aina maksettava sadalla prosentilla (100%) korotettu palkka. Jos työ on lisäksi ylityötä, maksetaan siitä em. tavalla määräytyvä korvaus, joka lasketaan työntekijän korottamattomasta palkasta. Sunnuntaityökorvausta ei ole mahdollista vaihtaa vapaa-aikaan. Korvauksia ei myöskään voi sisällyttää työsopimuksessa peruspalkkaan.

Vuosilomalain mukaan työntekijälle on annettava vuosilomaa kultakin täydeltä lomanmääräytymiskuukaudelta 2 arkipäivää. Jos työsuhde on lomanmääräytymisvuoden loppuun mennessä kestänyt yli vuoden, työntekijällä on oikeus saada lomaa 2,5 arkipäivää kalenterikuukaudta kohden. Vuosilomalaissa säädetään lisäksi työntekijän oikeudesta saada vuosilomakorvaus tapauksissa, joissa oikeutta lomaan ei ole. Lomakorvaus on työsuhteen kestosta riippuen 8,5 tai 11 %:a lomanmääräytymisvuoden ansioista. Työaikalaissa sekä vuosilomalaissa säädetään myös työnantajan kirjanpitovelvollisuudesta.

### 5.4.3 Työeläkelainsäädännöstä johtuvia velvoitteita

Työntekijän eläketurva määräytyy työntekijäin eläkelain (TEL) mukaisesti, jos työntekijän työsuhde jatkuu vähintään kuukauden ja jos hänen keskimääräinen vähimmäisansionsa kuukaudessa ovat yli laissa säädetyn määrän. Alle kuukauden jatkuvissa työsuhhteissa olevat vakuutetaan joko lyhytaikaisessa työsuhhteessa olevien työntekijäin eläkelain LEL:n mukaisesti tai taiteilijoiden ja eräiden erityisryhmiin kuuluvien työntekijäin eläkelain (TaEL) mukaisesti. TaEL:n soveltamisalaan kuuluvat siten alle kuukauden pituiset TEL-alojen työsuhteet sekä työsuhteet, joissa maksettava palkkatulo jää TEL:ssä säädetyn vähimmäistulorajan alapuolelle. Työnantajilla on velvollisuus maksaa työsuhhteessa olevien työntekijöiden osalta eläkemaksu jokaisesta maksamastaan palkkaeurosta. Työntekijän eläkeoikeus määräytyy laissa säädetyn vuosiansiorajan mukaan.

### 5.4.4 Muista laeista johtuvia velvoitteita

Tavanomainen harrastustoiminta jää työturvallisuuslain soveltamisen ulkopuolelle samalla tavalla kuin työsopimuslainkin ulkopuolelle. Uuteen työturvallisuuslakiin ehdotetaan kuitenkin säännöstä, jonka mukaan työnantajan on huolehdittava siitä, ettei työntekijöiden kanssa samankaltaista työtä työpaikalla tekevien vapaaehtoistyöntekijöiden turvallisuudelle tai terveydelle aiheudu haittaa tai vaaraa hänen työpaikalla ollessaan. Vapaaehtoistyöntekijä on velvollinen noudattamaan työtä ja työpaikkaa koskevia turvallisuusohjeita sekä käyttämään hänelle annettuja henkilönsuojaimia ja apuvälineitä (He 59/2002 lakiehdotuksen 55 §). Lain arvioidaan tulevan voimaan vuoden 2003 aikana. Lisäksi yhdistyksiä koskevat soveltuvien osin henkilönsuojaimien ja työvälineen luovuttajan velvollisuudet niiden kunnosta ja muut tuoteturvallisuuteen liittyvät velvollisuudet.

Työnantajalle syntyy velvoitteita myös nuorista työntekijöistä annetun lain, työterveyshuoltolain, tapaturmavakuutuslain ja yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain perusteella.

Yhdistyksen on huolehdittava työntekijään liittyvistä maksuista, kuten eläkevakuutusmaksuista, työnantajan tapaturmavakuutusmaksusta, ryhmähenkivakuutusmaksusta, työnantajan työttömyysvakuutusmaksusta. Palkanmaksun yhteydessä työnantajien on ennakonpidätyksen toimittamisen lisäksi pidätettävä työsuhteisten työntekijöiden ennakonpidätyksen alaisesta palhasta palkansaajan työeläkemaksu ja työttömyysvakuutusmaksu.

## JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA ESITYKSIÄ:

12. Myös yleishyödylliset yhdistykset voivat teettää työtä työsuhhteessa. Tällöin yhdistyksen asema työnantajana jatkossakin määräytyy työ-, sosiaaliturva- ja verolainsäädännön mukaisesti. Kansalaistoimintaa harjoittavien yhdistysten kannalta olennaista on, että oikeussuhdetta solmittaessa voidaan suurella todennäköisyydellä arvioida se, onko kysymyksessä työsuhteen tunnusmerkit täyttävä oikeussuhde vai pidetäänkö toimintaa työeläkelainsäädännön ulkopuolelle jäävänä tavanomaisena harrastustoimintana.

Työryhmä ehdottaa, että TSL 1 luvun 2 §:n tulkinnan ja muun työsopimuslakiin liittyvän lainsäädännön muutostarpeiden selvittämiseksi työministeriö kokoaisi pikaisesti kolmikantaisen työryhmän. Selvitystoiminnassa olisi otettava huomioon kansalaistoiminnassa mukana olevien yhdistysten asema työnantajana ja toisaalta

näille yhdistyksille työtä tekevien asema. Työsuhteen käsitteen selkeyttämistarvetta olisi arvioitava työoikeudellisen lainsäädännön lisäksi myös sosiaaliturvalainsäädännön näkökulmasta. Esimerkiksi vähäisiä työsuorituksia tekeville ei kerry eläkettä vuosiansiorajojen jäädessä täyttymättä, vaikka työnantajalla on samoista suorituksista vakuuttamisvelvollisuus.

Työryhmä on keskustellut siitä, voitaisiinko rajanvetoa työsuhteisen työn ja harrastustoiminnan piiriin kuuluvan työn välillä selkeyttää määrittämällä alaraja työsuhhteessa maksettavalle vastikkeelle (esimerkiksi, jos työnsuorittajalle maksettava korvaus alittaa TaEL-eläkekertymärajan vuonna 2002: 690,97 € / vuosi).

13. Vapaaehtoisten tapaturmaturvan varmistamiseksi työryhmä esittää, että opetusministeriön mahdollisella tuella toimialaan kuuluvat yleishyödylliset yhdistykset hankkivat vapaaehtoisille harrastusluonteista työtä tekeville tapaturma- ja vastuuvakuutuksen SLU:n Tuplaturvavakuutuksen tapaan. SLU:n Tuplaturvassa lähes kaikkien liikunnan ja urheilun lajiliittojen ja niiden jäsenseurojen vapaaehtoiset on vakuutettu tapaturman ja vastuuvahingon varalta. Lajiliitot ovat maksaneet vakuutuksen seurojen puolesta eli vakuutussuoja on seuroille ilmainen.
14. Opetusministeriön toimialan kansalaistoiminta on tyypillistä vapaa-ajan toimintaa. Tällöin yhdistysten työntekijöiden työajat ovat väistämättä normaalia poikkeavia. Keskeisin työaikalain parannus yhdistysten näkökulmasta olisi, että sunnuntaityökorvaus olisi mahdollista antaa vapaana (työaikalaki 33 §). Asia voitaisiin ottaa mukaan esityksessä 12 mainittuun työministeriön työryhmään.



## 6. MUITA KANSALAISJÄRJESTÖJEN TOIMINTAAN LIITTYVIÄ ESTEITÄ

Seuraavassa käsitellään joukkoa yksittäisiä asioita, jotka koetaan jossain määrin kansalais-toiminnan esteiksi.

### 6.1 Kokoontumislain mukainen vastuuvakuutus

Kokoontumislain mukaan poliisi voi määrätä yleisötilaisuuden järjestämisen ehdoksi vastuuvakuutuksen hankkimisen, jos tilaisuuden järjestämisestä voi aiheutua vahinkoa henkilölle tai omaisuudelle. Vastuuvakuutuksen on oltava riittävä mahdollisen korvausvelvollisuutensa varalta. Lähtökohtaisesti jokaisen tilaisuuden järjestäjän on itse huolehdittava tilaisuuksiensa vakuutussuojasta tapauskohtaisesti.

### 6.2 Pienarpajaiset

Arpajaislain mukaiset maksulliset tavara-arpajaiset on varattu Suomessa vain yleishyödyllisille yhteisöille varojen hankkimiseksi yleishyödylliseen tarkoitukseen. Tavara-arpajaisten muotoja on useita. Tässä yhteydessä tarkastellaan vain pienarpajaisia.

Pienarpajainen on vanha yhdistysten ja yhteisöjen tavara-arpajaisten muoto. Pienarpajaisia saa toimeenpanna rekisteröity yhdistys, itsenäinen säätiö tai muu sellainen yhteisö, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus. Lisäksi koululuokka tai sitä vastaava opintoryhmä voi opiskelun tai opiskelua tukevan harrastustoiminnan edistämiseksi toimeenpanna pienarpajaiset, jos arpajaisiin liittyvistä tehtävistä vastaa täysivaltainen henkilö.

Pienarpajaisten arpojen yhteenlaskettu myyntihinta ei saa ylittää 2 000 euroa (aiemmin 5000 mk). Arpajaisten voittojen arvon on oltava vähintään 35% arpojen yhteenlasketusta myyntihinnasta ja pienimmän voiton on oltava vähintään yhtä suuri kuin arvan hinta. Arpojen myynti ja voittojen jako on järjestettävä samassa tilaisuudessa.

Pienarpajaiset saa järjestää ilman arpajaislupaa, mutta siitä on tehtävä tilitys, laadittava arvontapöytäkirja ja arpoihin tai arpojen myyntilistaan on merkittävä määrätty tiedot.

*Pienarpajaisten tiedot:*

- 1) arpajaisten toimeenpanija
- 2) arvan hinta
- 3) arpojen lukumäärä
- 4) kertyvien varojen käyttötarkoitus
- 5) arvonnän suorittamistapa
- 6) suoritetaanko arvonta myytyjen vai kaikkien myynnissä olleiden arpojen kesken
- 7) voittojen määrä, arvo ja laji
- 8) missä ja milloin tilitys pidetään nähtävänä

Arvassa tulee olla merkintä, jonka perusteella voidaan todeta, sisältyykö arpaan voitto.

*Pienarpajaisten arvonta ja arvonnasta laadittava pöytäkirja (pienarpajaisten arvontapöytäkirja)*

Pienarpajaisten arvonta tulee suorittaa luotettavalla tavalla. Arvonnasta tulee laatia pöytäkirja, jonka allekirjoittaa arvonnasta suorittanut henkilö tai koululuokan tai vastaavan opintoryhmä arpajaisista vastaava täysivaltainen henkilö.

Pienarpajaisten arvontapöytäkirjassa tulee mainita:

- 1) arpajaisten toimeenpanoaika, -paikka ja -tapa
- 2) arpojen lukumäärä
- 3) arvonnasta suorittamistapa
- 4) arvonnasta suorittaja
- 5) muut tarpeelliset tiedot

Voittoarvoista ja voitoista tulee laatia luettelo, jonka arvonnasta suorittaja allekirjoittaa. Voittoluetteloon tulee liittää arvontapöytäkirja.

*Pienarpajaisten tilitys*

Pienarpajaisten tilityksessä tulee mainita:

- 1) arpajaisten toimeenpanoaika ja -paikka
- 2) arpojen yhteenlaskettu myyntihinta
- 3) myydyistä arvoista kertynyt kokonaistulo
- 4) arpajaisten toimeenpanokulut yksilöityinä
- 5) arpajaisten tuotto
- 6) kenelle ja milloin arpajaisten tuotto on luovutettu
- 7) mihin tarkoitukseen arpajaisten tuotto käytetään.

Tilitykseen tulee liittää pienarpajaisten arvontapöytäkirja liitteineen ja se tulee pitää nähtävänä kahden viikon ajan tilityksen valmistumisen jälkeen.

Pienarpajaisten toimeenpanijan tulee säilyttää tilitys kuuden vuoden ajan sen tilikauden päättymisestä, jonka aikana pienarpajaiset järjestettiin. Koululuokan tai vastaavan opintoryhmä arpajaisista vastaavan täysivaltaisen henkilön tulee säilyttää tilitys yhden vuoden ajan arpajaisten toimeenpanosta.

### **6.3 Teosto- ja Gramexmaksut**

Teosto ry ja Gramex ry huolehtivat taiteilijoiden oikeuksista ja sopivat mm. korvauksista. Teosto huolehtii musiikin tekijöiden säveltäjien, sanoittajien, sovittajien ja musiikkikustantajien oikeuksista ja Gramex puolestaan esittäjien, muusikoitten ja laulajien, sekä äänitteiden tuottajien oikeuksista.

Jos yleisissä julkisissa tapahtumissa esitetään musiikkia, järjestäjä on velvollinen maksamaan korvausta musiikin tekijöille, esittäjille ja tuottajille. Lisäksi musiikin esittämiseen on saatava lupa Teostolta. Gramexin osalta erillistä lupaa äänitteiden esittämiseen ei tarvita. Musiikin tallentamiselle äänilevyllä tai nauhalle on saatava sekä Gramexin että Teoston lupa ja siitä on myös maksettava erillinen korvaus.

#### **6.4 Julkishallinnon avustuskäytännöt**

Julkinen valta on jo pitkään tukenut kansalaisjärjestöjen yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa. Tuki on merkittävässä määrin epäsuoraa. Esimerkiksi kunnalliset tilat ovat kansalais-toiminnan käytössä alle omakustannushinnan. Osa tuesta on myös suoraa rahallista tukea. Suora taloudellinen tuki on ollut pitkään luonteeltaan yleisavustusta, jota yhdistys on voinut käyttää suhteellisen vapaasti oman tavoitteensa toteuttamiseen.

Tulosohjauksen myötä esimerkiksi valtionhallinto on hallitusohjelmien kautta saanut tavoitteita, joiden toteutumista edistääkseen hallinto vaatii samojen tavoitteiden toteuttamista tukemiltaan yhdistyksiltä. Tuloksia haetaan tiettyyn toimintaan kohdennetulla projektituella. Projektiavustaminen on lisääntynyt ja projektien avulla julkinen ohjaus on onnistunutkin, mutta samalla kansalaisjärjestöjen päätösvalta avustusten käytöstä on kaventunut.

Julksen hallinnon tiukassa taloudellisessa tilanteessa suorien avustusten kasvu on kanavoitunut projektiavustuksiin ja yleisavustamisen osuus on pudonnut. Perustoiminta on kuitenkin samaan aikaan säilynyt ennallaan tai kasvanut ja toiminnan kulut ovat jo inflaatioinkin johdosta lisääntyneet.

Useat yhdistykset kokevat jatkuvan projektien haku- ja selvitysprosessin raskaaksi. Joidenkin yhdistysten mukaan kaikkia avustuksia ei edes kannata hakea, koska mahdollinen avustus suhteessa hakuprosessin työmäärään on niin pieni. Lisäksi on joissakin yhdistyksissä syntynyt keinotekoinen jako projektitoimintaan ja perustoimintaan, joka saattaa haitata yhdistysten toiminnan kehittämistä kokonaisuutena.

#### **JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA ESITYKSIÄ:**

15. Kokoontumislain muutos vähensi hallinnollisia velvoitteita ja joustavoitti yleisötilaisuuksien järjestämistä. Yleisötilaisuuksien pakollinen vastuuvakuutus voitaisiin liittää kohdassa 13 esitettyyn tapaturmavakuutukseen. SLU:n Tuplaturvavakuutuksen tapaan opetusministeriön toimialaan kuuluvat yleishyödylliset yhdistykset voisivat ministeriön mahdolliselle tuella hankkia toiminnan vastuuvakuutuksen yhdes-  
sä vapaaehtoistyöntekijöiden tapaturmavakuutuksen kanssa.
16. Arpajaislaista (33 §) poistetaan vaatimus pienarpajaisten tilityksestä.
17. Musiikki on yksi keskeinen elementti kaikissa opetusministeriön toimialan kansalaisjärjestöjen toiminnassa. Opetusministeriön tulisi sopia Teoston ja Gramexin kanssa keskitetysti toimialansa yleishyödyllisten yhteisöjen tavanomaisen toiminnan tekijänoikeusmaksuista.
18. Julkishallinnon hanke- ja projektirahoitus on hyvä tapa tukea kokeiluhankkeita tai suurtahtumia. Kokeiluajan tulisi kuitenkin olla rajallinen, jonka jälkeen toiminnan ja sen rahoituksen tulisi muuttua osaksi normaalia perustoimintaa ja yleisavustusta. Hanke- ja projektirahoituksen haku- ja tiliselvityskäytäntöjä tulisi modernisoida. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää tuloslaskelma- ja tilitysohjeisiin.

## 7. YHTEENVETO

Kansalaistoiminnan esteiden poistamistyöryhmä esittää 18 kohdan kehittämislistan. Esitykset ovat erimitallisia, mutta toteutuessaan ne antavat kaikki osaltaan kansalaisjärjestöille paremmat mahdollisuudet keskittyä yhdistysten sääntömääräisen tarkoituksen toteuttamiseen eli omaan yleishyödylliseen työhönsä.

Työryhmä haluaa painokkaasti tuoda esiin myös kansalaistoiminnan yleisen yhteiskuntapoliittisen painoarvon ja merkityksen. Nyt tehty työ on keskittynyt yksittäisten esteiden poistamiseen. Työryhmän käsityksen mukaan kokonaisvaltainen kansalaistoiminnan ja yhteiskunnan välisen suhteen kehittäminen edellyttäisi laajan yhteiskuntapoliittisen ohjelman käynnistämistä. Työ voisi alkaa opetusministeriön johdolla yhteistyössä muiden viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa.

### 7.1 Välittömät säädösten muutoshankkeet

Selviä kansalaistoimintaa haittaavia esteitä, jotka voidaan välittömästi korjata säädösten muutoksilla ovat työryhmän esitykset 7, 8, 9, 11, 14, 16.

7. Satunnaisesti ilman ennakonpidätystä maksetun palkkion vuosi-ilmoitusvelvollisuus poistettaisiin (edellyttäisi Verohallituksen päätöstä).

8. Yleishyödyllisen yhteisön vapaaehtoistyöntekijälle maksaman pelkän matkakustannusten korvauksen ilmoittamisvelvollisuudelle asetettaisiin alaraja (edellyttäisi Verohallituksen päätöstä). Ilmoittamisvelvollisuuden alarajat voisivat olla 300 euroa ja 3 päivärahaa.

9. Arvonlisäverolain valmistelun yhteydessä hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että arvonlisävero ei koske yleishyödyllisiä yhteisöjä. Käytännössä verotuskäytäntö on kuitenkin ollut epäselvä. Tuloverolakiin (23 §) tulisi selvyiden vuoksi lisätä maininta, että yleishyödyllisen yhteisön varsinainen sääntömääräinen yleishyödyllinen toiminta ei ole elinkeinotoimintaa.

11. Lahjoitusvähennyksen (tuloverolaki 53 §) tulisi koskea kaikkea yleishyödyllistä toimintaa. Keskeisenä kriteerinä olisi yleishyödyllisyys. Kaikki yleishyödyllinen toiminta katsottaisiin tältä osin yhtä arvokkaaksi. Kulttuuriministerin asettama selvitysmies Risto Ruohonen on todennut 17.4.2002 opetusministeriölle luovuttamassaan muistiossa (Elinkeinoelämän taiteelle ja kulttuurille suuntaaman tuen muodosta ja määrästä Suomessa) saman asian. Vähennyksen ala- ja ylärajat voisivat olla 850 euroa ja 50 000 euroa.

14. Opetusministeriön toimialan kansalaistoiminta on tyypillistä vapaa-ajan toimintaa. Tällöin yhdistysten työntekijöiden työajat ovat väistämättä normaalia poikkeavia. Keskeisin työaikalain parannus yhdistysten näkökulmasta olisi, että sunnuntaityökorvaus olisi mahdollista antaa vapaana (työaikalaki 33 §). Asia voitaisiin ottaa mukaan esityksessä 12 mainittuun työministeriön työryhmään.

16. Arpajaislaista (33 §) poistetaan vaatimus pienarpajaisten tilityksestä.

## **7.2 Laintulkinnan selkeyttäminen**

Esityksissä 10 ja 12 käsitellään laintulkinnan selkeyttämistä. Selkeät toimintamallit ja samat tulkinnat koko maassa ovat ensiarvoisen tärkeitä vapaaehtoisvoimin johdetuissa kansalaisjärjestöissä. Jatkotyön jälkeen esitykset saattavat edellyttää säädösmuutoksia.

10. Yleishyödyllisten yhteisöjen verotuksessa ei ole valtakunnallisesti yhteistä linjaa, mikä aiheuttaa hämmennystä yhdistysaktiiveissa. Verokäytännöt vaihtelevat verovirastojen välillä. Tämän johdosta Uudenmaan veroviraston yhteyteen tulisikin perustaa yleishyödyllisten yhteisöjen ”verotuskeskus”. Keskuksessa olisi esimerkiksi maksuton valtakunnallinen veroneuvontapiste yleishyödyllisille yhteisöille ja paikallisille verovirastoille. Kaikki verovirastojen yleishyödyllisten yhteisöjen ennakkotieto ja –ratkaisuhakemukset voisi myös keskittää uudelle yksikölle.

12. Myös yleishyödylliset yhdistykset voivat teettää työtä työsuhteessa. Tällöin yhdistyksen asema työnantajana jatkossakin määräytyy työ-, sosiaaliturva- ja verolainsäädännön mukaisesti. Kansalaistoimintaa harjoittavien yhdistysten kannalta olennaista on, että oikeussuhdetta solmittaessa voidaan suurella todennäköisyydellä arvioida se, onko kysymyksessä työsuhteen tunnusmerkit täyttävä oikeussuhde vai pidetäänkö toimintaa työlainsäädännön ulkopuolelle jäävänä tavanomaisena harrastustoimintana.

Työryhmä ehdottaa, että TSL 1 luvun 2 §:n tulkinnan ja muun työsopimuslakiin liittyvän lainsäädännön muutostarpeiden selvittämiseksi työministeriö kokoaisi pikaisesti kolmikantaisen työryhmän. Selvitystoiminnassa olisi otettava huomioon kansalaistoiminnassa mukana olevien yhdistysten asema työnantajana ja toisaalta näille yhdistyksille työtä tekevien asema. Työsuhteen käsitteen selkeyttämistarvetta olisi arvioitava työoikeudellisen lainsäädännön lisäksi myös sosiaaliturvalainsäädännön näkökulmasta.

## **7.3 Kansalaistoiminnan erityispiirteiden huomioon ottaminen**

Kansalaisjärjestöjen kannalta tärkeätä lainsäädäntöä ja hallintoa kehitetään jatkuvasti. Tässä työssä on tärkeää ottaa huomioon yhdistysmuotoisen kansalaistoiminnan erityispiirteet, vaikka työn painopiste olisikin esimerkiksi elinkeinotoiminnassa.

1. Yhdistykset tarvitsevat yhden virallisen tunnisteen. Tunnistetta ei kuitenkaan tulisi antaa ennen kuin Patentti- ja rekisterihallituksen yhdistysrekisteri on hyväksynyt yhdistyksen säännöt ja merkinnyt yhdistyksen rekisteriin. Tunnus antaisi yhdistyksen kanssa asioiville ja yhdistyksen jäsenille varmuuden siitä, että yhdistys on oikeustoimikelpoinen rekisteröity yhdistys. Tunnus tulisi olla sama asioitaessa kaikkien viranomaisten kanssa.

2. Muutosten tekeminen yhdistysrekisteriin tulisi olla teknisesti mahdollisimman yksinkertaista. Sähköinen ilmoittaminen tulisi olla mahdollista kaikissa yhdistysrekisterin ilmoituksissa. Lisäksi ilmoittamisen tulisi olla edullista. Ainakin hallituksen puheenjohtajan ja nimenkirjoittajien muutoksen tulisi olla maksuton.

3. Yhdistyksen jaostojen, joukkueiden ja muiden alaryhmien valta ja vastuu suhteessa yhdistyksen hallitukseen sekä rekisteröimättömien yhdistysten asema nykyllä lainsäädännössä ylipäänsä vaatii selvitystyötä.

4. Tulevaisuudessa on tärkeää, että uuden teknologian mahdollisuudet voidaan hyödyntää täysimääräisesti myös yhdistyshallinnossa. Kun tietoverkkojen käyttöä ohjaavaa yhteisöläinsäädäntöä uudistetaan, valmistelutyöhön on otettava mukaan myös kansalaisjärjestöjen edustus.
5. Kirjanpitolainsäädäntöä uudistettaessa tulisi valmisteluun aina ottaa mukaan yleishyödyllisten yhteisöjen edustus, jotta valmistelussa huomioitaisiin riittävästi myös yhdistykset, joiden taloudenhoitajista ja tilintarkastajista huomattava osa ei ole kirjanpitoalan ammattilaisia.
6. Yleishyödylliset yhteisöt työllistävät määrällisesti suuren joukon ihmisiä. Työ on kuitenkin usein tilapäistä ja luonteeltaan tuntiperusteista. Pysyviä kokoaikaisia työsuhteita on vähän ja vuosittaiset palkkasummat ovat pieniä. Yhdistyksen ilmoitusvelvollisuutta helpotettaisiin, jos työnantajan ei tarvitsisi toimittaa kuukausittaista valvontailmoitusta verovirastolle, vaan maksetun palkan määrä liitettäisiin tilisiirtolomakkeeseen, jolla yhdistys maksaa kuukausittain työnantajasuoritukset. Lähtökohtana olisi, että kaikki palkasta aiheutuvat sivukulut liitettäisiin yhdellä lomakkeella ja samana määräpäivänä yhteen paikkaan esimerkiksi verovirastoon, joka tulouttaisi eteenpäin vakuutusyhtiölle ja työeläkeyhtiölle kuuluvat osuudet.
18. Julkishallinnon hanke- ja projektirahoitus on hyvä tapa tukea kokeiluhankkeita tai suurta-  
pahtumia. Kokeiluajan tulisi kuitenkin olla rajallinen, jonka jälkeen toiminnan ja sen rahoituksen tulisi muuttua osaksi normaalia perustoimintaa ja yleisavustusta. Hanke- ja projektirahoituksen haku- ja tiliselvityskäytäntöjä tulisi modernisoida. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää tuloslaskelma- ja tilitysohjeisiin.

#### ***7.4 Vastuiden hoito yhteisesti***

Esityksissä 13, 15, 17 pyritään hoitamaan kaikkien kansalaisjärjestöjen velvoitteita, jotka muuten jokaisen yhdistyksen pitäisi hoitaa erikseen yksin.

13. Vapaaehtoisten tapaturmaturvan varmistamiseksi työryhmä esittää, että opetusministeriön mahdollisella tuella toimialaan kuuluvat yleishyödylliset yhdistykset hankkivat vapaaehtoisille harrastusluonteista työtä tekeville tapaturma- ja vastuuvakuutuksen SLU:n Tuplaturvavakuutuksen tapaan. SLU:n Tuplaturvassa lähes kaikkien liikunnan ja urheilun lajiliittojen ja niiden jäsenseurojen vapaaehtoiset on vakuutettu tapaturman ja vastuuvahingon varalta. Lajiliitot ovat maksaneet vakuutuksen seurojen puolesta eli vakuutussuoja on seuroille ilmainen.

15. Kokoontumislain muutos vähensi hallinnollisia velvoitteita ja joustavoitti yleisötilaisuuksien järjestämistä. Yleisötilaisuuksien pakollinen vastuuvakuutus voitaisiin liittää kohdassa 13 esitettyyn tapaturmavakuutukseen. SLU:n Tuplaturvavakuutuksen tapaan opetusministeriön toimialaan kuuluvat yleishyödylliset yhdistykset voisivat ministeriön mahdollisella tuella hankkia toiminnan vastuuvakuutuksen yhdessä vapaaehtoistyöntekijöiden tapaturmavakuutuksen kanssa.

17. Musiikki on yksi keskeinen elementti kaikissa opetusministeriön toimialan kansalaisjärjestöjen toiminnassa. Opetusministeriön tulisi sopia Teoston ja Gramexin kanssa keskitetyksi toimialansa yleishyödyllisten yhteisöjen tavanomaisen toiminnan tekijänoikeusmaksuista.

## LIIITTEET

*Hyvät yhdistysaktiivit!*

*17.1.2002*

### YHDISTYSTEN NÄKÖKULMIA KANSALAISTOIMINNAN HELPOTTAMISEKSI

Opetusministeriö on asettanut työryhmän jatkamaan selvitysmies Risto Niemisen työtä kansalaistoiminnan esteiden poistamiseksi. Työryhmän keskeisenä tehtävänä on selvittää ja tehdä kehittämis ehdotuksia siitä, miten kansalaistoiminnan mahdollisuuksia edistetään poistamalla, vähentämällä ja yksinkertaistamalla kansalaistoiminnan lainsäädännöstä ja viranomais määräyksistä aiheutuvia hallinnollisia velvoitteita.

Ongelmakentän kartoittamiseksi työryhmä on päättänyt tehdä kyselyn paikallisille ja alueellisille taiteen, liikunnan ja nuorisotyön järjestöille. Vastaaminen on ensiarvoisen tärkeää, koska juuri Teillä, hyvät vastaajat, on jatkuva kosketus aitoon kansalaistoimintaan. Toivomme vastaustanne mahdollisimman pian, viimeistään 8.2.2002 mennessä.

Terveisin,

Rauno Anttila  
OPM  
työryhmän puheenjohtaja

Palautus ja lisätietoja työryhmän sihteeriltä:

Rainer Anttila  
SLU  
Radiokatu 20  
00093 SLU  
fax: 09 147 818  
sähköposti: [rainer.anttila@slu.fi](mailto:rainer.anttila@slu.fi)

Yhdistys/yhteisö: \_\_\_\_\_

Vastaajan toimi tai asema yhdistyksessä: \_\_\_\_\_

Yhdistyksen toimiala/tarkoitus: \_\_\_\_\_

Kysymys koostuu kahdesta osasta:

A) Miten suurena käytännön esteenä tällä hetkellä pidätte edustamanne ja hyvin tunte-  
mienne yhdistysten osalta seuraavia asiakokonaisuuksia (asteikko 1 ei käytännössä este – 4  
merkittävä este) ?

B) Miten oleellista olisi yksinkertaistaa tai poistaa ko. hallinnolliset velvoitteet tulevai-  
suudessa (asteikko 1 ei kiirettä – 4 erittäin kiireellinen)?

Tyhjille riveille voitte lisätä käytännön hallinnollisia esteitä, joita työryhmä ei ole tätä kyse-  
lyä laatiessaan edes tullut ajatelleeksi!!!

I Yhdistyslain asettamat vaatimukset

A)Este B)Tulevaisuus

- |   |       |       |
|---|-------|-------|
| 1. Yhdistyksen ilmoitukset patentti- ja rekisterihallitukseen | _____ | _____ |
| 2. Jäsenrekisterin ylläpito                                   | _____ | _____ |
| 3. Hallituksen jäsenten suuri juridinen vastuu                | _____ | _____ |

Muuta/yksityiskohtia:

---



---

II Kirjanpito ja ennakonpidätys

A) Este B)Tulevaisuus

- |  |       |       |
|--|-------|-------|
| 4. Kaksinkertainen kirjanpito              | _____ | _____ |
| 5. Yhdistyksen ennakonpidätysvelvollisuus  | _____ | _____ |
| 6. Ennakkoperintärekisteriotteen hankinta  | _____ | _____ |
| 7. Vero- ja muut ilmoitukset verovirastoon | _____ | _____ |

Muuta/yksityiskohtia:

---



---



## III Toiminnan ja varainhankinnan verotus

A) Este B)Tulevaisuus

8. Varsinaisen yhdistystoiminnan tulojen verotus

\_\_\_\_\_

9. Talkootyön tulojen verotus

\_\_\_\_\_

10. Varainhankinnan verotus

\_\_\_\_\_

Muuta/yksityiskohtia:

---



---

## IV Työnantajavelvoitteet

A) Este B)Tulevaisuus

11. Työnantajamaksujen (Tel, Tael, sotu...) moninaisuus

\_\_\_\_\_

12. Ylityö- ja sunnuntaityökorvaukset

\_\_\_\_\_

13. Vuosiloman järjestäminen

\_\_\_\_\_

14. Työsuhteen päättäminen

\_\_\_\_\_

Muuta/yksityiskohtia:

---



---

## V Toimintaan liittyvät toimenpiteet

A) Este B)Tulevaisuus

15. Kokoonumislaista johtuvat ilmoitukset

\_\_\_\_\_

16. Järjestyksenvalvonta

\_\_\_\_\_

17. Vakuutukset

\_\_\_\_\_

18. Arpajaisluvat

\_\_\_\_\_

Muuta/yksityiskohtia:

---



---

## VI Kunnan vaatimukset avustustoiminnan takia

A) Este    B)Tulevaisuus

19. Hakemusasiakirjojen laajuus

\_\_\_\_\_

20. Hakemusprosessin kesto

\_\_\_\_\_

21. Toimintatietojen rekisteröinti

\_\_\_\_\_

Muuta:

---



---

## VII Valtion vaatimukset avustustoiminnan takia

A) Este    B)Tulevaisuus

22. Hakemusasiakirjojen laajuus

\_\_\_\_\_

23. Hakemusprosessin kesto

\_\_\_\_\_

24. Toimintatietojen rekisteröinti

\_\_\_\_\_

Muuta:

---



---

Mitä muita lainsäädännöstä tai viranomaisvelvoitteista aiheutuvia hallinnollisia ongelma-alueita on yhdistystoiminnassa? Mitä konkreettisia parannusehdotuksia Teillä olisi hallinnollisten esteiden poistamiseksi?

---



---



---



---

Palautus:     Rainer Anttila  
                   SLU  
                   Radiokatu 20  
                   00093 SLU